

Laki Ildikó – Szabó Tamás (szerk.)

Kényszerpályák és lehetőségek

A községi igazgatás és feladatellátás dimenziói
napjainkban
(tanulmánykötet)

*A borítón Zongor Gábor
„Múlt-gyökerek” című festménye látható*

Homo Oecologius Alapítvány – Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége
Budapest, 2019

Szerkesztő: Dr. Laki Ildikó – Dr. Szabó Tamás
A kiadványt lektorálta: Prof. Dr. Pálné Kovács Ilona

ISBN nyomtatott: 978-615-00-4925-0
ISBN elektronikus: 978-615-00-4926-7

A kiadó neve:
Homo Oecologicus Alapítvány és Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége

A kiadásban közreműködött a Cser Kiadó

A szerkesztők ezúton szeretnék köszönetüket kifejezni a kötet megszületését támogató a projekt feletti védnökséget vállalt szervezeteknek és települési önkormányzatoknak:
Demokratikus Helyi Közigazgatás Fejlesztéséért Alapítvány – mint kiemelt fővédnök
Magyar Faluszövetség – mint kiemelt fővédnök
Abasár Község Önkormányzata – mint védnök
Erdőkertes Község Önkormányzata – mint védnök
Gyenesdiás Nagyközség Önkormányzata – mint védnök
Gyöngyöshalász Község Önkormányzata – mint védnök
Magyarnándor Község Önkormányzata – mint védnök
Nőtincs Község Önkormányzata – mint védnök
Pázmánd Község Önkormányzata – mint védnök
Rácalmás Város Önkormányzat – mint védnök
Szentés Város Önkormányzat – mint védnök
Szügy Községi Önkormányzat – mint védnök
Visonta Község Önkormányzata – mint védnök
Zalabaksa Község Önkormányzata – mint védnök
Zsámbék Város Önkormányzata – mint védnök

Nyomta és kötötte: Palatia Nyomda, Győr
Felelős nyomdavezető: Radek József ügyvezető igazgató

Tartalom

Gyopáros Alpár kormánybiztos: Előszó	8
Schmidt Jenő TÖOSZ elnök: Előszó	10
Laki Ildikó–Szabó Tamás: Szerkesztői előszó	12
Zongor Gábor: A községi önkormányzatiság Magyarországon 1990 után napjainkig	17
Bevezető	17
A települések helyzetéről	19
A szereplőkről	23
Két kísérletről	25
A Modern/Magyar Falvak Programja	25
Veszprém Európa Kulturális Fővárosa 2023	28
Az európai dimenzió megjelenése a pályázatban	29
A közösségépítés és identitás kérdése	29
Összegzés	30
Felhasznált irodalom	33
Bekényi József: A kistérségi önkormányzatiság jelene és jövője a hatályos szabályozás tükrében	34
Bevezetés	34
Előzmények és néhány alapvetés	35
A magyar kistérségi önkormányzati modell meghatározó elemei	37
A helyi önkormányzatok államszervezetben elfoglalt helye, szerepe	37
Az önkormányzatok által ellátott feladatok	40
Az önkormányzati társulások	44
Az önkormányzati hivatalok közös működtetése	47

A finanszírozás egyes kérdései	53
Összegzés	56
Az 1990–2010 közötti időszak	57
A 2010 utáni időszak	58
Felhasznált irodalom	61
 Gyergyák Ferenc: A Magyar (Modern) Falu Program önkormányzati szövetségi szemszögből (TÖOSZ Modern Falu Munkacsoport tevékenysége)	
	62
A községi önkormányzati igazgatás történelmi előzményei	62
Községi önkormányzati igazgatás 1990–2019	66
A TÖOSZ Modern Falvak Munkacsoport tevékenysége	76
Összegzés – Merre az előre?	94
Felhasznált irodalom	97
 Szabó Tamás: Együttműködések és kistérségi önkormányzati koordinációk – az elmúlt évtized jogalkotásának közpolitikai hatásai	
	98
Bevezetés	98
Települési együttműködések a tanácsrendszer időszakában	99
A városkönyeki igazgatási modell 1968 után	102
Önkormányzati társulások 1990–2012.	104
A többcélú kistérségi társulások 2004 után	106
Önkormányzati reform és adósságkonszolidáció a 2010-es években	108
Önkormányzati társulások és együttműködések 2012 után	111
Közös önkormányzati hivatalok, mint kötelező társulások	112
Önkéntes önkormányzati társulások	114
Együttműködések szociális, valamint gyámügy és gyermekvédelmi területeken	117
Egészségügyi együttműködések	121
Együttműködések a köznevelés területén – óvodafenntartó társulások	123
Együttműködések kulturális területen	125
Közüzemi társulások	126
Területfejlesztés, helyi gazdaságfejlesztés	127
Egyéb speciális társult feladatellátás	129
Összegzés	129
Felhasznált irodalom	131
 Hoffman István: A községi önkormányzati fakultatív feladatellátás lehetőségei napjainkban .	
	134
Bevezetés – az önkormányzatok fakultatív feladatairól	134
Fakultatív feladatok az egyes önkormányzati rendszerekben	135

Fakultatív községi feladatellátás az Ötv. időszakában	138
Az Mötv. hatása a községi fakultatív feladatellátásra	141
Fontosabb fakultatív feladatok a magyar jogban	144
Kulturális, közművelődési és sporttal összefüggő szolgáltatások	144
Jóléti szolgáltatások	146
Köznevelési feladatok	147
Gazdaságfejlesztés, helyi gazdaságot segítő feladatok	147
Rendészeti feladatellátás	147
Empirikus kutatás a fakultatív feladatellátással kapcsolatban	148
Az empirikus kutatás hipotézisei	149
Az empirikus vizsgálat eredményei	150
Községi kulturális fakultatív feladatellátás	150
Sporttal kapcsolatos fakultatív önkormányzati feladatellátás	151
Köznevelési feladatok	152
Egészségügyi feladatellátás	152
Szociális igazgatás	153
Rendészeti feladatok ellátása	154
Összegzés	154
Felhasznált irodalom	155

Finta István: Fejlesztési filozófiák, szabályozási módszerek és az eltérő települési

sajátosságok a községi önkormányzatok világában	157
Bevezetés	157
Községi sajátosságok, községtípusok	158
A különbségekre, a különbségek mérséklésére adott válaszok	161
Az állami vagy önkormányzati feladatellátás kérdése	161
A feladatellátást érintő differenciálási kötelezettség	166
A differenciálhatóság és a finanszírozás kapcsolata	168
A helyi igényeket szolgáló fejlesztési módszerek és azok finanszírozása	170
Összegzés	173
Felhasznált irodalom	174

Kelő Johanna: A járási hatósági igazgatás a kistépüléseken – települési ügysegédek és a kormányablakok

és a kormányablakok	175
Bevezetés	175
A területi államigazgatás helye a közigazgatás rendszerében	176
A területi államigazgatás magyarországi alakulása 1990 után	177
Hatósági ügyintézés, mint a területi (járási) államigazgatás fókuszsa	181

A hatósági igazgatás új rendszere a 2010-es években	182
A jegyzőktől átvett hatósági államigazgatási feladatok	184
Járási feladatellátás a rurális, községek dominálta térségekben	187
Települési ügysegéd, mint a járási hivatal „arca” a községekben	189
Hatásköri változások és a települési ügysegédi rendszer tapasztalatai	191
Az egyablakos ügyintézés a kormányablakok keretében	197
A kormányablakos rendszer kiépítése vidéken, a KAB-busz program	198
Összegzés	200
Felhasznált irodalom	201

Kovács Róbert–Sükösd Anikó: Kistelepülési vagyongazdálkodás

a hazai önkormányzati térben	204
Bevezetés	204
Vagyon és helyi jólét	204
A felelős gazdálkodás mozgástere	206
A kapacitások és a vagyoni érték	208
Az önkormányzati vagyongazdálkodás jogi keretei	209
Vagyon és autonómia	211
Kötelező önkormányzati feladatok forrásai és a vagyon	212
Az önkormányzati vagyon kapcsolódása a kötelező feladatok ellátásához	213
Tények az önkormányzati vagyongazdálkodásról	214
Az önkormányzati vagyongazdálkodás trendjei 2003–2017 időszakban	214
A községek vagyoni helyzetének trendje 2007–2017 időszakban	216
A 2007–2011 közötti időszak részletes vizsgálata	217
Az önkormányzati vagyonmenedzsment kérdései	225
Mikor hatékony az önkormányzati vagyongazdálkodás?	225
A piaci szereplők helye a vagyongazdálkodásban	226
Az önkormányzati feladatellátás és a vagyongazdálkodás összehangolása	227
Összegzés – községi vagyon	229
Felhasznált irodalom	230
Mellékletek a tanulmányhoz	232
Módszertani megjegyzések az adatok előkészítéséhez	232

Laki Ildikó: Ipartelepítés kistelepülési környezetben – az iparvárosok tükrében	239
Bevezető	239
Ipartelepülés – iparközség és iparváros	240
Iparközségek és falusias jellegű iparvárosok	241
Iparvárosok	245

Az ipartelepülések, iparvárosok helyzete napjainkban	247
Összegzés	254
Felhasznált irodalom	255

Szarvák Tibor–Balcsók István–Kovács Gábor: Szegregáció és kistelepülések –

narratívák a vidéki térségek problémáiról az 1930-as években és napjainkban	257
Bevezetés	257
A szegregáció fogalma, térbeli megjelenése és mérhetősége	260
A lakókörnyezet területi és települési különbségei	265
Összegzés	269
Felhasznált irodalom	270

Szabó Gellért: A Magyar Faluszövetség története, tevékenységei (Fővédnöki tanulmány)

A kezdeti időkről	273
Történetünk azzal folytatódott,... ..	275
A) Kormányzati kezdeményezés az önkormányzati rendszer továbbfejlesztésére 2007 ..	276
B) A falusi iskolákért	278
C) Nemzeti Zarándoklat 2009	278
D) Majdnem kiszorultunk	280
E) Közigazgatási rendszerváltozás	282
Egyéb tevékenységeink	287

„Tapasztalatom szerint bizalom nélkül nincs befektető, nincs beruházó.”

Interjú Markó Antallal Szügy Község Önkormányzat polgármesterével	289
---	-----

A szerzők és a szerkesztők rövid szakmai önéletrajza	294
--	-----

A kötetet kiadó szervezetek	299
-----------------------------------	-----

Védnöki önkormányzati bemutatkozó anyagok	301
---	-----

Színes melléklet

Fővédnöki és védnöki címerek	305
Térképek	307



Hoffman István

A községi önkormányzati fakultatív feladatellátás lehetőségei napjainkban

Bevezetés – az önkormányzatok fakultatív feladatairól

A helyi önkormányzatok feladatainak elemzése során az eddigi hazai és nemzetközi kutatások elsősorban a kötelező feladatok vizsgálatára összpontosítottak. Ennek okai, egyrészt a kötelező feladatok jelentik az önkormányzati tevékenységek „gerincét”, hiszen az egyes államok központi jogalkotói (törvényhozói) a legfontosabb helyi ügyeket kötelező feladatnak minősítették, és így azok ellátását előírták – bizonyos esetekben differenciáltan, az egyes önkormányzati szintek között megosztva – az egyes helyi-területi önkormányzatoknak. Másrészt, az önkormányzatok feladatainak enumerációján (azaz az önkormányzatok hatásköreinek törvényi felsorolásán) – az ún. ultra vires elven – alapuló, elsősorban angolszász önkormányzati rendszerekben ez a feladattípus fogalmilag kizárt, hiszen ezekben az államokban az önkormányzat nem láthat el olyan feladatokat, amelyeket a törvény nem telepített rájuk (*Leyland–Anthony, 2016*). Az elmúlt két évtized önkormányzati reformjait megelőzően ezekben az országokban fel sem merült az ilyen jellegű feladatok kutatása. Ezek a reformok ugyanis a korábbi, hatásköri listán alapuló rendszert közelítették a kontinentális, az önkormányzatok általános hatáskörén alapuló rendszerekhez, ahol már lehetőség van fakultatív feladatellátásra is. Így a kérdés, mint kutatási tárgy ezekben az országokban is előtérbe került. Harmadrészt, az önkormányzati fakultatív feladatok rendkívül széles spektrumon mozognak, sokfélék és számosak, valamint önkéntes jellegük miatt az egyes országokon belül is jelentősen eltérnek, amely megnehezíti kutatásukat, így ilyen projektekre csak korlátozottan került sor. Végül, de nem utolsósorban a közigazgatás-tudományokban többféle értelmezése is kialakult ezeknek a feladatoknak, amely szintén nehezítette a tudományos elemzések folytatását.

Mindezen nehézségek ellenére az önkéntes, fakultatív feladatok vizsgálata nélkül nehezen képzelhető el egy önkormányzati rendszer elemzése. A fenti feladatok ugyanis az

önkormányzati innováció legfontosabb területei, amelyek sok esetben számos, később országos szinten is megjelenő, gyakran kötelező feladattá váló közigazgatási tevékenység bölcsőinek is tekinthetőek. Mindezeken túl az önkormányzatok sajátosságai – elsősorban ott, ahol a kötelező feladatok köre széles és a központi szabályozás azokkal kapcsolatban rendkívül erőteljes – itt jelennek meg elsősorban (*Marcou–Verebélyi, 1993*). Így a helyi önkormányzatok fakultatív feladatainak részletes elemzése nélkül nem írható le pontosan az egyes államok önkormányzati rendszere, és az önkormányzatiság sem jellemezhető megfelelően. Természetesen az önkormányzatoknak az önként vállalt feladatok elvállalásával kapcsolatos mozgásterében is jelentős eltérések mutatkoznak, amelyek szintén hatnak egy adott önkormányzati rendszer működésére.

Fakultatív feladatok az egyes önkormányzati rendszerekben

A fakultatív feladatok elsődlegesen a helyi közügy általános fogalmán (generálklauzuláján) alapuló rendszerekben jelennek meg. Azaz azokban az országokban ahol az önkormányzatok általában elláthatnak bármely, a helyi közügy fogalma körébe vonható és más szerv hatáskörébe nem tarozó feladatot, így hatásköreiket nem egy törvényi felhatalmazás keretei között láthatják el. A fenti feladatok köre ugyanis nem értelmezhető azon országokban, ahol az önkormányzatok feladat-és hatásköreit törvény határozza meg (*ultra vires* rendszer), ugyanis ott a törvényben biztosított feladatok ellátása értelemszerűen kötelező. A helyi közügy általános fogalmán alapuló rendszerek szintén ismerik a törvényben meghatározott kötelező feladatok körét. Míg ezen, kötelező feladatok ellátásának lehetőségét a helyi önkormányzatok nem mérlegelhetik, addig a helyi közügy fogalma alá vonható, a kötelező feladatok körébe nem tartozó ügyekben az önkormányzat saját akaratából, önállóan, a helyi választópolgárok igényére figyelemmel dönthet arról, hogy a feladatot el kívánja-e látni vagy sem. Ezen tevékenységek elvégzésének a kikényszerítésére sem az egyénnek, sem a felügyeleti hatóságnak nincsenek jogi eszközei.

Ezek az ún. önként vállalt, fakultatív feladatok. Az önként vállalt feladatok a helyi közügy fogalma alá vonhatóak, hiszen az önkormányzatok általános hatásköri korlátját jelentik a helyi közügyek. Így az egyes önkormányzatok önként sem vállalhatnak magukra a helyi közügy keretébe nem fogható ügyet, azaz olyan kérdést, amely vagy nem helyi jellegű – például honvédelem vagy kontinentális rendszerű államokban a rendészet – vagy nem tekinthető közügynek (azaz az egyének magánautonómiájának részét képező magánügy). Mivel a kötelező feladatok ellátása – azok országos relevanciája miatt is – kiemelkedően fontos, ezért az egyes államok alkotmányjoga és közigazgatási joga a fakultatív fel-

adatok elvállalása tekintetében kimondja, hogy azok nem veszélyeztethetik a kötelező feladatok ellátását.

Ennek érdekében elsősorban a francia önkormányzati modellt követő államokban lehetőség nyílik arra is, hogy a törvényességi ellenőrzést vagy felügyeletet ellátó szerv kezdeményezhesse az elmulasztott jogszabályi kötelezettségként megjelenő kötelező feladat teljesítésének pótlását. A francia önkormányzati jogban így a törvényességi ellenőrzési feladatokat ellátó prefektus kezdeményezheti a közigazgatási ügyekért felelős kvázi bírósági szervezetnél, hogy az kötelezze a törvényben meghatározott jogalkotási kötelezettsége teljesítésére vagy a kötelező feladatai ellátására a települési önkormányzatot (helyettesítő aktus). A helyettesítő aktus kiadásának kezdeményezésére azonban csak kötelező feladattal kapcsolatban van lehetőség. Így amennyiben egy francia település a fakultatív feladatok felvállalásával veszélyezteti a kötelező feladatok ellátását, a helyettesítő aktus révén a feladatvállalás újragondolására kényszeríthető.

Más államokban a helyettesítő aktus helyett a kötelező feladatok elsődlegességét úgy biztosítják, hogy az azokat megállapító törvényi rendelkezésre hivatkozva támadja meg a felügyeleti szerv a kötelező feladat ellátását veszélyeztető önkéntes feladatokat felvállaló aktusok körét. A fakultatív feladatok jelenítik meg elsősorban azokat a közszolgáltatásokat, amelyek iránt az egyes települések és területi egységek lakosainak vannak igényei, de azok központi megszervezését az állam nem vállalta magára.

A modern európai önkormányzati rendszerekben az önkormányzati törvények csak a kötelező és az önként vállalt feladatok közötti különbségtételt tartalmazzák, és nem szólnak e két kategórián túlmutató elemekről. A kötelező feladatoknak az önkormányzati jogban és az ágazati törvényekben megjelenő differenciált telepítése körében azonban egy érdekes jelenségnek lehetünk tanúi. A differenciált feladattelepítés révén ugyanis a jogalkotó kijelöli a jogalkotó által megfelelőnek tekintett ellátási és szolgáltatási területet, ezzel meghatározza a szolgáltatási rendszer „csontvázát”. Ez a rendszer azonban önmagában eléggé merev, és nem számol annak lehetőségével, hogy bizonyos esetben a jogalkotó által kijelölt feladatok ellátását a polgárokhoz is közelebb el lehetne látni, illetve, hogy egyes esetekben a kijelölt egységek nem képesek ellátni feladataikat. A szervezeti alapokat kialakító önkormányzati törvények jellemzően csak korlátozottan foglalkoztak azzal a kérdéssel, hogy mi történik akkor, ha egy meghatározott, kötelezően telepített feladat ellátását egy kisebb önkormányzati egység hajlandó és képes is ellátni. Ebben a kérdéskörben jellemzően az egyes ágazati kódexek határoztak meg eljárási szabályokat a különböző államokban. Általánosságban kiemelhetjük, hogy jellemzően a kötelező feladattelepítés rendszerének áttörésére nincs jogszabályi lehetőség. Azonban bizonyos különös részi szabályok – elsősorban az oktatási és a szociális közszolgáltatások terén – lehetővé teszik, hogy

az alacsonyabb szintű vagy kisebb önkormányzati egységek is elláthassák a magasabb szintű vagy nagyobb egységek kötelező önkormányzati feladatait, és hogy a feladat önkéntes átvállalása esetén hozzájuthassanak az ahhoz nyújtott állami támogatáshoz. Az egyes országok – így például Franciaország vagy Németország – ágazati törvényei e körben különböző megoldásokat alkalmaznak, azonban azokat áttekintve ki lehet emelni, hogy jellemzően akkor teszik lehetővé a feladat kisebb vagy alacsonyabb szintű önkormányzatok (vagy azok társulásai) általi átvállalását, ha az érintett egységeknek van megfelelő anyagi erje és teljesítőképessége, illetve, ha az igénybevevők köre ezt indokolja. A fenti feltételek fennállását gyakran az ellenőrző vagy felügyeleti hatóságok vizsgálják. E modell működésére jó példát jelent a francia szociális kódex, amely rögzíti, hogy az elsődlegesen a megyei (département) önkormányzatok hatáskörébe tartozó szociális alapszolgáltatási feladatok ellátását a települési (községi) önkormányzatok társulásai is elláthatják, ha megfelelő anyagi erővel, ellátotti létszámmal, dologi és személyi feltételekkel rendelkeznek.

Így az önkormányzati feladatok kötelező és önként vállalt feladatokra tagolásának határvidékén, az egyes ágazati törvények szabályozásaiban kezd kialakulni egy olyan feladat-típus, amelyik nem sorolható be egyértelműen egyik kategóriába sem. Ez a feladat önként vállalt annyiban, hogy bár a helyi közügy körébe tartozik, de az adott helyi szervnek nem írja elő jogszabály az ellátását, hanem az adott egység maga dönt annak felvállalásáról. Annyiban viszont kötelező jellegű, hogy egy nagyobb vagy magasabb szintű önkormányzat kötelező feladata, és hogy a többi kötelező feladat ellátása esetén általában az átvállaló kisebb önkormányzat is részesül a kötelező feladatokhoz kapcsolódó állami finanszírozásban.

Mindezekre tekintettel a fakultatív feladatellátás több módon értelmezhető. A tételes jogi szabályozás korlátozott jelenléte mellett a nemzetközi szakirodalomban sem alakult ki az önkormányzati fakultatív feladatok egységes definíciója. Amennyiben a különféle, hazai és nemzetközi irodalmi munkákra (*Loughlin–Hendriks–Lidström, 2011*) tekintünk, látható, hogy a fakultatív feladatoknak két fontosabb megközelítése alakult ki: egy szűkebb és egy tágabb fogalmi megközelítés. A szűkebb megközelítés alapján a fakultatív feladatok körébe csak azok, a helyi közügy körébe vonható feladatok vonhatóak, amelyek nem tartoznak egyetlen helyi önkormányzat kötelező feladatai körébe sem. A szűkebb értelemben vett felfogás ettől, az önkéntes feladatvállalástól elkülöníti az önként átvállalt (alternatív) feladatok körét, amelyet alapvetően az önkormányzati térszerkezet korrekciós eszközének tekintenek: ide azokat a feladatokat sorolják, amelyek valamely magasabb szintű vagy nagyobb méretű és a külön törvényekben meghatározott feltételeknek megfelelő, jellemzően nagyobb gazdasági teljesítőképességű önkormányzatoktól vállalnak át az alacsonyabb szintű vagy kisebb méretű helyi önkormányzatok (*Nagy–Hoffman, 2016; Szabó,*

2017). Ez a megközelítés a német dogmatikájú államokban vált elterjedtté. A tágabb megközelítés a fakultatív feladatok körébe vonja mind a hagyományos, szűkebb értelemben vett fakultatív ellátáson kívül az alternatív feladatok körét is. A fenti elméleti keretekre figyelemmel álláspontom szerint a fakultatív feladatok elemzéséhez egy szűkebb értelmezést kell alapul venni. Így csak korlátozottan kell elemezni azon feladatok körét, ahol a jogalkotó széles hatáskört enged az önkormányzatoknak az egyébként kötelező feladat ellátásában,¹³³ valamint egyértelműen el kell tekinteni az önként átvállalt (alternatív) feladatok elemzésétől – jóllehet azok vizsgálatából az önkormányzati rendszeren belüli feladat- és hatáskör-megosztással kapcsolatban fontos megállapításokat lehetne tenni, de egy ilyen vizsgálat jelentősen túlmutatna ennek a tanulmánynak az elemzési körén.

Fakultatív községi feladatellátás az Ötv. időszakában

Elsőként rögzítenünk szükséges, hogy a korábban hatályos 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról (a továbbiakban: Ötv.) – amely a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény önkormányzati alapjogokat elismerő szabályozásán alapult, kimondta a helyi közügyek tekintetében a helyi feladatellátás elsőbbségét, amikor is rögzítette, hogy *„törvény kivételesen utalhat helyi közügyet más szervezet feladat- és hatáskörébe.”* Ez azt jelentette, hogy az Ötv. szerint a helyi közügyek ellátásáért elsősorban a helyi önkormányzati szervezetrendszer felelős. Államigazgatási szerv csak kivételesen és törvény rendelkezése alapján láthatott el a helyi közügy körébe tartozó feladatot.

Az Ötv. 1. § (4) bekezdésének 1. és 2. mondata kimondta, hogy a *„helyi önkormányzat – a választott helyi képviselő-testület által, vagy a helyi népszavazás döntésével – önként vállalhatja minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv hatáskörébe. Az önként vállalt helyi közügyekben az önkormányzat mindent megtehet, ami jogszabályt nem sért.”* Azaz a helyi önkormányzat önként vállalt, fakultatív feladatként eljárhatott minden olyan ügyben, amely 1.) a helyi közügy körébe vonható, azaz nem minősül országos közügynek, 2.) az adott ügyet jogszabály nem utalt más, államigazgatási

¹³³ Ilyen feladat például a települési támogatás megállapítása. A települési támogatás biztosítása a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 45. §-a alapján a települési önkormányzatok kötelező feladata, ám annak tartalmát és terjedelmét viszonylag nagy önállósággal szabályozzák az egyes önkormányzatok, így az ellátás terjedelme is eltérő lehet. Azonban a feladat kötelező jellegű, és itt – a szélesebb ellátási körrel – a helyi önkormányzat nem önként vállal feladatot, hanem a helyi igényekhez igazítja a kötelező feladatellátást. Így ezt a kérdést csak annyiban vizsgáljuk, amennyiben az itt vállalt kötelezettségek kihatnak a helyi önkormányzat egyéb feladatellátására. A települési támogatás kötelező feladat jellegét illetően l. részletesebben: Tóth, 2016.

szerv hatáskörébe. A fakultatív feladatellátás harmadik korlátja, hogy az nem ütközhetett semmilyen más jogszabály rendelkezéseibe.

Az Ötv. 1. § (4) bekezdésének harmadik mondata tartalmazta a kötelező feladatok ellátásának elsőbbségét akkor, amikor kimondta, hogy *„az önként vállalt helyi közügyek megoldása nem veszélyeztetheti a törvény által kötelezően előírt önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátását.”* Azaz az önkormányzatnak elsődlegesen a törvényben meghatározott kötelező feladatait kellett teljesíteni, és amennyiben ezek teljesítése után van anyagi, szervezeti, személyi lehetősége más, a helyi közösség igényeit tükröző helyi közügyek ellátására, abban az esetben azt magára vállalhatta. Amennyiben a fakultatív feladat teljesítése miatt nem tett eleget a kötelező feladattal összefüggő ellátási kötelezettségének, akkor azzal kapcsolatban a törvényességi ellenőrzést végző szerv észrevételt tehetett.

Az 1990-es Ötv.-nek a kötelező feladatok differenciált feladat- és hatáskör-telepítését lehetővé tevő szabályának korrekcióját jelentette az a rendelkezés, amely szerint *„a kisebb lakosságszámú település önkormányzata – amennyiben saját maga vagy társulásával arról közösen gondoskodni tud – működési területén önként vállalhatja a törvény által a nagyobb lakosságszámú települési önkormányzatnak, illetve megyei önkormányzatnak kötelezően előírt közszolgáltatás megszervezését. Ilyen esetben költségvetése számára igényelheti az átvállalt feladattal arányos fedezet biztosítását.”* Mivel a törvényalkotó a differenciált feladat- és hatáskör-telepítéssel egy merev, bizonyos esetekben életidegen feladat-ellátási rendszert alakított ki, ennek ésszerű korrekciós lehetőségét biztosította a fenti rendelkezés, hogy ennek révén a képviselőtestületek önként átvállalhatták a nagyobb önkormányzatok feladat- és hatáskörébe utalt ügyek vitelét.

A magyar jogtudomány (Csefkó, 2000; Kilényi, 2008) éppen erre az önkéntes átvállalásra alapozta azt az álláspontját, hogy ez gyakorlatilag az önként vállalt feladatok egyik esetköre. Amennyiben az Ötv. normaszövegét, a normaszövegből fakadó – elsősorban pénzügyi jogi – következményeket, valamint a normaszöveg rendszertani felépítését vesszük figyelembe, és ehhez még hozzáolvassuk az 1990-es törvényjavaslat miniszteri indokolását, akkor megállapíthatjuk, hogy az önkéntes átvállalást egy sajátos feladatcsoportnak tekintették többen is (Verebélyi, 1999). A fenti keretek között a magyar jogban széles körben megjelentek 1990-et követően a helyi önkormányzati fakultatív feladatok. A községi feladatellátásban jelentős szerepre tett szert az önként átvállalt feladatok köre, amikor községek, kistépülések önkormányzati testületei nagyobb települési vagy akár megyei önkormányzatok feladatait vállalták át. Sok esetben ez összefüggött a várossá nyilvánítás szabályaival, ugyanis a városi címre aspiráló nagyközségi önkormányzatok térségi szerepkörének bizonyításához ilyen, önkéntes feladatátvállalások nagyon jól jöttek.

A fakultatív feladatok felvállalásánál kiemelhetjük, hogy az Ötv. általános szabályai széles körben és kevés korlátozással tették lehetővé a feladatok átvállalását. Jóllehet az Ötv. is rögzítette a kötelező feladatok elsőbbségének elvét, azonban az akkor működő törvényességi ellenőrzési rendszer, valamint az, hogy a kötelező feladat elmulasztásának szankciójaként a bonyolult és nehézkes alkotmánybírói jogorvoslat állt egyedül rendelkezésre, a szabályozást egyfajta „lex imperfecta” lett: az elméleti lehetőség ellenére gyakorlatilag nem indult az Alkotmánybíróság előtt a kötelező feladatellátásra irányuló eljárás. Mindezekon túl az Ötv. időszakának önkormányzati támogatási rendszere a szabad felhasználású normatívákra alapult, így arra is lehetőség és szabadság volt, hogy a kötelező feladatokhoz nyújtott állami forrásokat jogszerűen fakultatív feladatok ellátására használják fel az önkormányzatok. Értelemszerűen ez jelentősen megkönnyítette az önkormányzatok számára a fakultatív feladatellátás megszervezését, ugyanis annak legerősebb korlátját a helyi közügyek jelentették: ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság több iránymutató határozatot is hozott, amelyek közül a legfontosabb a 348/H/1994. AB határozat volt – ez a Gyulai Városi Rendészet, mint önként vállalt feladat kapcsán szögezte le, hogy a közrendvédelmi feladatok elsődlegesen államigazgatási jellegűek és csak a külön jogszabályban meghatározott keretek között lehetséges önkormányzati rendészet működtetése.

A kötelező feladatok körét az Ötv.-ben a jogalkotó Országgyűlés rendkívül széles körben határozta meg, ugyanakkor a differenciált feladat telepítésének eszközét csak szűk körben – elsősorban a szociális és gyermekvédelmi feladatellátás területén – alkalmazta. Ezért a gyakorlatban községi önkormányzatok elsődlegesen a kötelező feladataik ellátására összpontosítottak, sokszor azok ellátásával is súlyos gondok akadtak, és sok esetben nem tudtak azoknak sem megfelelően eleget tenni (*Horváth M., 2007*). Figyelemmel a kötelező feladatok jelentős számára, illetve a központi forrásokból nem teljes mértékben vagy kifejezetten alulfinanszírozott kötelező feladatokra (állami normatívák) nem meglepő módon a községi önkormányzatok fakultatív feladatellátása a kínálkozó széles közjogi mozgástér ellenére viszonylag szűk maradt. A fakultatív feladatok a községekben elsődlegesen a kulturális feladatok ellátásában, valamint kivételesen a jóléti ellátások körében jelentek meg, így elsődleges céljuk a helyi közösségek erősítése volt. Az ezredforduló időszakától kezdődően egyre inkább előtérbe került a helyi környezetvédelem, valamint a helyi termelők támogatása, azonban a források szűkössége miatt elsősorban a kisebb anyagi, de jelentősebb személyi erőforrást jelentő fakultatív feladatok irányába fordultak. E körben különösen ki kell emelni már az 1990-es évektől széles körben elterjedő ún. falunapok kulturális, közösségépítő feladatellátását, amely az önkormányzati pénzeszközök részleges igénybevétele mellett nagymértékben támaszkodott a községi kisközösségek anyagi, de sokkal inkább személyes erőforrásaira (*Kis, 2011; Ragadics–Varga–Füzesi, 2007*).

Az Mötv. hatása a községi fakultatív feladatellátásra

A 2011-ben elfogadott 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól (a továbbiakban: Mötv.) alapjaiban nem változtatta meg az önkormányzati feladatok rendszerének a kötelező, önkéntes (fakultatív) és önként átvállalt (alternatív) feladatokon alapuló rendszerét. Az új szabályozásban azonban jobban előtérbe került a kötelező önkormányzati feladatellátás védelme, így ez értelemszerűen visszahatott a fakultatív feladatokra. Hasonlóan a korábbi irányadó törvényre, az Mötv. is a helyi önkormányzatok kompetenciájába utalta a fakultatív feladatok ellátásáról szóló döntéseket. Ez azt jelenti a jog nyelvén, hogy a helyi közügy keretei között a helyi önkormányzatok szabadon vállalhatnak fel feladatokat, amelyek ellátásáról a helyi közösségek – a közvetett vagy közvetlen demokrácia – eszközeivel döntenek. Ezen feladatok egy jelentős része nem jelenik meg központi jogszabályokban, azokról az önkormányzat dönt: amennyiben a feladat ellátása a természetes személyek, jogi személyek, jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetek jogait és kötelezettségeit érinti, akkor rendeletben vállalhatja, amennyiben ilyen kihatásai nincsenek, akkor határozatban rendelkezhet róla.

Ugyanakkor önként vállalt önkormányzati feladatok megjelenhetnek törvényekben is. Egyes törvények lehetővé teszik, de nem írják elő kötelezően, hogy az önkormányzatok bizonyos meghatározott feladatokat ellássanak. Azaz, ezeknél a feladatoknál az önkormányzat döntési felelősségébe tartozik a feladat ellátása. A törvényi – és az ahhoz esetlegesen kapcsolódó végrehajtási rendeleti – meghatározottság csak a feladat ellátásában jelent kötöttséget. Ilyen törvényben meghatározott fakultatív feladata az önkormányzatoknak a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (Fgytv.) 44. § (1) bekezdés a) pontja szerint az, hogy az önkormányzatok támogathatják a fogyasztóvédelem civil önszerveződéseit, valamint a c) pont alapján fogyasztóvédelmi tanácsadó irodát működtethetnek. Hasonlóan szintén önként vállalt feladatokat határoz meg a vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény (Vtv.) 5. § (1) bekezdése. A törvényben meghatározott fakultatív feladatokat az különbözteti meg a kötelező feladatoktól, hogy a törvény vagy rögzíti, hogy ezek a feladatok önként vállaltak (ezt a módszert alkalmazza a Vtv.), vagy azok ellátásával kapcsolatban feltételes módot, továbbá az „*elláthatja, megszervezheti*” szófordulatot (ezt a módszert alkalmazza az Fgytv.), illetve az önkormányzat döntési szabadságára való utalást alkalmazza.

Fontos kodifikációs különbség, hogy az Ötv. 46. § (4) bekezdésében foglalt szabályozástól eltérő kereteket határoz meg az Mötv. a feladat felvállalásáról szóló döntéssel kapcsolatban. Egyértelmű, hogy a kérdésben az Mötv. 41. § (1)–(2) bekezdései alapján alapvetően az önkormányzat képviselő-testülete rendelkezik hatáskörökkel. Azonban az Mötv.

10. § (2) bekezdése immáron azt is lehetővé teszi, hogy helyi népszavazás döntsön a feladat önkéntes felvállalásáról. Ez a döntés biztosan érinti a helyi költségvetést, valamint érintheti a képviselő-testület döntési hatáskörébe tartozó személyzeti és szervezeti kérdéseket is, azonban a Mötv. általános szabálya alapján itt kifejezetten megengedett a helyi népszavazás.

Az Mötv. általános szabályozása alapján tehát az önkormányzat csak olyan ügyeket vállalhat fel, amelyek a helyi közügy körébe tartoznak, és amelyet jogszabály nem utal más szerv feladat- és hatáskörébe. Így az önkormányzat csak és kizárólag helyi közügyet láthat el, értelemszerűen országos közügyet nem, ennek megfelelően a Kúria több iránymutató döntésében kiemelte, hogy a helyi közügy körébe nem tartozó kérdésekben nem vállalhat fel önkéntesen feladatot (I. Kúria Köf.5.019/2005/5. számú határozatát). A helyi közügyek közül csak az lehet önként vállalt feladat, amelyet jogszabály nem utal más szerv hatáskörébe. Azaz, amennyiben egy helyi közügyet jogszabály egyértelműen más szerv hatáskörébe utal, azt nem vállalhatja fel önként az önkormányzat. Így például az 1993. évi III. törvény a szociális ellátásról és szociális igazgatásról (továbbiakban: Szt.) 1. § (2) bekezdése lehetővé teszi, hogy az önkormányzatok önként vállalt feladatként a törvényben meghatározottakon kívüli egyéb pénzbeli, természetbeni és személyes jellegű ellátásokat nyújtsanak, de ha az Szt., valamint annak végrehajtási rendeletei a törvényben meghatároznak egy ellátást, és annak nyújtását más szervre bízhatják, akkor az alapvetően nem lehet a fakultatív feladatvállalás tárgya, annak átvételére – külön jogszabályi rendelkezések alapján – csak az önkéntes feladatátvállalás keretében kerülhet sor.

A fakultatív feladatellátás legfontosabb korlátja, hogy az önkormányzatok csak azt tehetik meg, ami jogszabállyal nem ellentétes. E körben jut lényegi szerephez az, hogy a fakultatív feladatról rendelkezik törvény, illetve kapcsolódnak hozzá végrehajtási rendeletek. Amennyiben az önként vállalt feladatról nem alkottak központi jogszabályt, akkor az önkormányzat feladatellátását alapvetően csak az önkormányzati jog, valamint az államháztartási jog rendelkezései korlátozzák, egyebekben viszonylag szabadon jár el. Ha az önként vállalt feladatról külön törvény – valamint ahhoz kapcsolódóan végrehajtási rendelet – rendelkezik, akkor azok szabályait az önkormányzatnak be kell tartania. Jó példát jelent erre a színházi és az előadó-művészeti tevékenység. Az előadó-művészeti szervezetek támogatásáról és sajátos foglalkoztatási szabályairól szóló 2008. évi CXIX. törvény 3. § (1) bekezdése alapján ezen szervezetek működtetése önként vállalt önkormányzati feladat lehet. A támogatás igénybevétele és a feladat ellátása során azonban az önkormányzat szolgáltatásszervezési szabadságát korlátozzák a törvény és annak végrehajtási rendeletei. Az Mötv. 10. § (2) bekezdésének rögzíti, hogy az önként vállalt helyi közügyek megoldása nem veszélyeztetheti a törvény által kötelezően előírt önkormányzati feladat- és hatáskör-

rök ellátását. Ez a rendelkezés rögzíti a kötelező feladatok ellátása elsődlegességének elvét. A szabály eltérést nem engedő rendelkezés, azaz a helyi közösség a törvény alapján csak úgy vállalhat fakultatív feladatot, ha maradéktalanul eleget tett minden kötelező feladatának. Amennyiben a kötelező feladatok körében fennálló hiányosság mellett lát el a helyi önkormányzat fakultatív feladatot, az törvénytörtő, és azzal kapcsolatban a törvényességi felügyelet eszközeinek alkalmazására nyílik lehetőség. Ezek között külön ki kell emelni az Mötv. 140. § szerinti közszolgáltatás körében is alkalmazható helyettesítő (pótló) aktus lehetőségét, valamint az ahhoz kapcsolódó, az Mötv. 141. §-ában szabályozott törvényességi felügyeleti bírságot.

Szintén a kötelező feladatok ellátásának elsődlegességét biztosítja, hogy az Mötv. rögzítette azt, hogy az önkormányzatok mely forrásait fordíthatják a fakultatív feladatellátásra. Az új szabályozás szerint ezek finanszírozása a később részletesen kifejtett saját bevételekből, valamint az e célra biztosított külön forrásokból lehetséges. Ilyen külön forrásokat általában az ágazati törvények rendelkezései alapján a mindenkori éves költségvetési törvények határoznak meg. Jó példa erre a már említett előadó-művészeti törvény, amely részletesen meghatározza ennek a fakultatív feladatnak a támogatási feltételeit. Az új szabály alapján azonban a fakultatív feladatellátás finanszírozásába egyéb, a saját bevételeken, és az erre rendelt támogatásokon túli forrás, így például állami normatíva, feladatfinanszírozási támogatásnak a bevonása törvénytörtő. A közszolgáltatás-szervezés és fakultatív feladatellátás körében az önkormányzat szabadságát továbbá az is erősen korlátozza, hogy az Mötv. új rendelkezései alapján a normatív alapú állami támogatások, valamint az önkormányzati feladatok ellátásához nyújtott feladatalapú ellátás ún. kötött felhasználású támogatás, azaz el kell számolni azzal, hogy a forrásokat ténylegesen a támogatás alapjául szolgáló célra fordították. Ezt a kötöttséget erősítette meg az Mötv. által bevezetett feladatalapú finanszírozás, amelynek elsődlegesen a kiegészítő jellegű finanszírozásra vonatkozó szabályai csökkentették a helyi önkormányzatok mozgásterét. Ez alapján a feladatalapú állami támogatást a kötelező feladatok ténylegesen elvárt költségeihez igazodó, a helyi adóbevételeket kiegészítő rendszerként határozzák meg. A kötött felhasználás miatt ezekkel – mint jeleztük – tételesen el kell számolni. Mindezeket túl az önkormányzatok fakultatív feladatellátáshoz kötődő mozgásterét az is szűkítette, hogy nemcsak az Mötv. várta el a legfontosabb saját bevétel, a helyi adóbevétel kötelező feladatok finanszírozására történő felhasználását, hanem maga a helyi adókról szóló 1990. évi C. törvény is, amelynek a 36/A. §-a a helyi iparüzési adóbevételekkel kapcsolatban rögzítette, hogy azok különösen a helyi kötelező önkormányzati szociális pénzbeli támogatások finanszírozását kell, hogy szolgálják. Mivel a fakultatív feladatok finanszírozása elsődlegesen a he-

lyi saját bevételekből, annak is a legjelentősebb tételét kitevő helyi adókból lehetséges, így ez a szabályozás a meglevő döntési szabadságot tovább szűkítette.

Fontosabb fakultatív feladatok a magyar jogban

A magyar önkormányzati rendszerben a fakultatív feladatellátás fontosabb területei illeszkednek az európai trendekhez. Az előzőekben foglalt áttekintéshez kötöden öt fontosabb területet emelnénk ki a hazai fakultatív feladatellátás köréből, amelyek részletesebben vizsgálnánk.

Kulturális, közművelődési és sporttal összefüggő szolgáltatások

A kulturális és közművelődési szolgáltatások rendszere a 2012/2013-as közszolgáltatási és önkormányzati modellváltással jelentősen átalakult. A megyei önkormányzatok feladatait először a megyei intézményfenntartó központok vették át, majd 2013-tól a megyei intézményfenntartó központoktól a megyei levéltárakhoz, valamint a megyeszékhely megyei jogú városokhoz (Pest megyében Szentendre városhoz) kerültek át a levéltáron kívüli közgyűjteményi fenntartási feladatok, így a muzeális intézményekről, a nyilvános könyvtári ellátásról és a közművelődésről szóló 1997. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Közműv. tv.) alapvetően az önkormányzatok köztelező feladataira építő, településközpontú rendszert alakított ki. A Közműv. tv. a magyar önkormányzati rendszer töredezettségéből akadó problémákat immáron nem elsősorban társulások módszerrel, hanem a különböző (méretű és típusú) települési önkormányzatok közötti differenciált feladat- és hatáskör-megosztással kezelték.¹³⁴ A Közműv. tv. 2017. július 8-ától hatályos, módosított szövege jelentős lépést tett a közösségi művelődés koncepciójának irányába is, amikor a – fakultatív jelleggel – megalakítandó Közművelődési Kerekasztal véleményezési jogát intézményesítette a legtöbb, a közművelődést érintő döntéssel kapcsolatban,¹³⁵ valamint amikor arról rendelkezett, hogy valamennyi települési önkormányzat kötelező feladata a helyi közművelődési fórum megszervezése.¹³⁶ A fenti, fakultatívan kialakítandó, sajátos igazga-

¹³⁴ Ez a megoldás összhangban állt a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény általános megközelítésével, amely a városkörnyékiiséget értelmezte a települési önkormányzati szint fragmentáltsága kezelésének egyik központi eszközeként (Nagy-Hoffman, 2016).

¹³⁵ Így az intézmények működtetésével kapcsolatos döntésekhez [Közműv. tv. 78/J. § (1) bek.], a nem állami fenntartókkal kötött közművelődési megállapodáshoz [Közműv. tv. 79. § (1) bek.], valamint a közművelődési rendelet megalkotásához és felülvizsgálatához [Közműv. tv. 83/A. § (1)-(2) bek.] előírta a Közművelődési Kerekasztal általi véleményezést.

¹³⁶ L. Közműv. tv. 76. § (4) bek. c) pont

tási forma – amely akár lehet az önkormányzati innováció alapja – értelemszerűen a törvényben nem szabályozott, de a helyi közügy generálklauzulájába bevonható szolgáltatások megszervezését is magukra vállalhatják az önkormányzatok, ezzel a lehetőséggel rendszerint élnek is. A szakirodalom általában kiemeli, hogy a magyar rendszerben ezek általában a települési identitás őrzését célzó programokban szoktak leginkább testet ölteni, amelyekkel sokszor idegenforgalmi célkitűzéseket is megfogalmaznak (Józsa, 2011). Széles körben jelennek meg egyéb, a törvényben nem szabályozott, azonban kulturálisnak tekinthető intézmények. A fakultatív feladatvállalás szabadságára alapozva, sok esetben innovatív igazgatási struktúrák alakultak ki, így például e körben nagyobb mértékben építenek a magánjogias szervezeti formákra (gazdasági társaságok, civil szervezetek).

A helyi közügy generálklauzulájából és a Közműv. tv.-ből levezethető fakultatív feladatokon kívül a magyar kulturális ágazatban egy olyan jelentősebb terület van, ahol törvényi szinten rögzítik az önkormányzati önként vállalt feladatok lehetőségét: ez a színház- és előadó-művészeti szolgáltatások köre. Az előadó-művészeti szervezetek támogatásáról és sajátos foglalkoztatási szabályairól szóló 2008. évi CXIX. törvény 3. § (1) bekezdése alapján ezen szervezetek működtetése önként vállalt önkormányzati feladat lehet. A támogatás igénybevétele és a feladat ellátása során azonban az önkormányzat szolgáltatásszervezési szabadságát korlátozzák a törvény és a végrehajtási rendeletei. Jó példa erre a már említett előadó-művészeti törvény, amely részletesen meghatározza ennek a fakultatív feladatnak a támogatási feltételeit. A törvény alapján a mindenkor évi költségvetési törvény erre a célra külön támogatásokat határoz meg, és előirányzatokat hoz létre.

A sporttal kapcsolatos feladatok ellátását a szakirodalomban sokféleképpen értelmezik. Egyes megközelítésekben ezeket a kérdéseket és szolgáltatásokat is a kulturális igazgatás körébe vonták. Ez a felfogás érvényesül például a brit rendszerben, ahol elsősorban a tömegsport intézményeit a kulturális feladatellátás körében vizsgálják (Arden–Baker–Manning, 2008). Ehhez kötődnek azok a megközelítések, amelyek a sportot a tag értelemben vett, az oktatási szolgáltatásokat is magukban foglaló kultúra körében elemzik (Fechner–Arnhold–Brodführer, 2014). A sporttal kapcsolatos feladatok ellátásának azonban más értelmezései is kialakultak az egyes igazgatási rendszerekben. A szerzők ugyanis sokszor hangsúlyozzák a sporttal kapcsolatos állami feladatok területén az egészségügyi vonatkozásokat – ugyanis a sport és az egészséges életmód a népegészségügyi feladatellátásnak is fontos eleme (Davis, 2012) – míg mások a sport integrációs szerepét hangsúlyozzák, így vannak olyan elképzelések is, amelyek a sportot a szociális jellegű feladatellátás körében tárgyalják. A kérdés vizsgálata azért is fontos, mivel a sport terén is széles körben jelentkezhetnek a fakultatív önkormányzati feladatok. Bár a sportról szóló 2004. évi I. törvény mind a települési, mind a megyei önkormányzatok számára számos, koordinációs és

tervezési kötelező feladatot ír elő, de a törvényi előírásokon túlmenően is széles körben alakítanak ki a települési önkormányzatok infrastrukturális szolgáltatásokat (sportlétesítmények létesítése, üzemeltetése), mind pedig különféle, sporttevékenységhez kapcsolódó támogatási rendszereket (*Princzinger, 2010*).

Jóléti szolgáltatások

A jóléti szolgáltatások (szociális és egészségügyi szolgáltatások) körében a jogalkotó általában viszonylag szűkebb szabadságot ad a helyi közösségeknek. A magyar szabályozás érdekessége, hogy a 2015. március 1-jével hatályba lépett pénzügyi ellátási reform az európai tendenciákkal ellentétben a kötelező feladatok körében jelentősen kitágította az önkormányzatok ellátási szabadságát, amikor is a korábban külön nevesített, sajátos élethelyzethez kötődő, jövedelemkiegészítő jellegű rászorultsági ellátásokat (segélyeket) megszüntette, és helyette kialakította az egységes települési támogatást, amelynek részletes tartalmát, a támogatott élethelyzetek körének meghatározását a helyi önkormányzatokra bízta. Álláspontunk szerint azonban a települési támogatás egyértelműen a kötelező feladat, ugyanis annak biztosítása az 1993. évi III. törvény 45. § alapján a települési önkormányzatok kötelező feladata, ám annak tartalmát és terjedelmét viszonylag nagy önállósággal szabályozzák az egyes önkormányzatok, így az ellátás terjedelme is akár jelentősen eltérő lehet. Azonban a feladat kötelező jellegű, és itt – a szélesebb ellátási körrel – a helyi önkormányzat nem önként vállal feladatot, hanem a helyi igényekhez igazítja a kötelező feladatellátást. Az Szt. azonban széles körben lehetővé teszi, hogy a helyi önkormányzatok – értelemszerűen saját forrásaik terhére – egyéb szociális pénzügyi és természetbeni juttatásokat, valamint sajátos szolgáltatásokat állapítsanak meg. Ezzel a felhatalmazással általában a szakirodalom alapján a nagyobb gazdasági erővel rendelkező önkormányzatok élnek, elsősorban új típusú pénzügyi és természetbeni juttatásokkal, valamint kisebb részben szociális szolgáltatások kialakításával.

Az egészségügyi szolgáltatások körében a helyi autonómiák mozgástere még szűkebb. A jól körülhatárolt szolgáltatási rendszerben fakultatív feladatként elsősorban térítésköteles vagy részben térítésköteles szűrővizsgálatok és védőoltások ingyenesen elérhetővé tétele jelenik meg a nagyobb gazdasági teherbíró-képességgel rendelkező települési önkormányzatoknál, valamint nagyon gyakran a háziorvosi feladatok ellátáshoz nyújtanak segítséget az infrastruktúrához való kedvezményes hozzáférés biztosításával, olykor pedig a háziorvos lakhatásának elősegítésével.

Köznevelési feladatok

A korábban széles önkormányzati kötelező feladatellátás a köznevelés terén jelentősen visszaszorult 2012 és 2017. között. Jelenleg az önkormányzatok kötelező feladatai közé az óvodai nevelés biztosítása tartozik. 2017. január 1-jétől arra sincs lehetőség, hogy az önkormányzat átvállalja (vagy kötelező feladatként ellássa) az egyéb köznevelési intézmények infrastrukturális működtetésével kapcsolatos feladatokat. Figyelemmel a széles körű államigazgatási feladatokra, az önkormányzati fakultatív feladatok köre e területen rendkívül szűk. Elsősorban különféle ösztöndíjak alapítása jelenik meg, valamint sok esetben a pedagógusok megtartása érdekében külön díjakat és jutalmakat, valamint bizonyos juttasokat nyújtanak a sikeres vagy helyben megbecsült tanároknak, tanítóknak.

Gazdaságfejlesztés, helyi gazdaságot segítő feladatok

Akárcsak a nyugati demokráciákban, Magyarországon is fontos szerepet játszik az önkormányzatok életében a helyi gazdaság fejlesztése, azonban ez a leginkább forrásigényes ágazat, így a külön támogatási rezsimek működtetéséhez általában jelentős adóbevételre van szükség. Ettől függetlenül egyes gazdasági tárgyú törvények sajátos fakultatív feladatokat nevesítenek ezen a területen is. Így a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (Fgytv.) 44. § (1) bekezdés a) pontja szerint az, hogy az önkormányzatok támogathatják a fogyasztóvédelem civil önszerveződéseit, valamint a c) pontja alapján az, hogy fogyasztóvédelmi tanácsadó irodát működtethetnek. Szintén önként vállalt feladatokat határoz meg a vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény (Vtv.) 5. § (1) bekezdése, amely lehetővé teszi, hogy az önkormányzatok helyi vagy helyközi vasúti szolgáltatók működtetését.

Rendészeti feladatellátás

A magyar rendészeti rendszerben az 1990-es évek elejétől kezdődően egyre szélesebb körben jelentek meg az ún. kvázi rendészeti szervek, ezek száma folyamatosan bővült. Ahogyan Tóth Judit is kiemeli, ezek – a törvényi megjelölés szerint – rendészeti feladatot ellátó személyek különféle jogállásúak, valamint intézkedési jogosultságaik is eltérőek. Egyes érintett szereplők – így például a közterület-felügyelők – közszolgálati tisztviselők, akik közhatalom gyakorlására is feljogosított személyek. A kvázi rendészet körében egyre jelentősebbé vált az önkormányzatok szerepe: jóllehet Magyarországon a rendvédelem megmaradt elsősorban államigazgatási feladatnak, az 1990-as évektől kezdődően egyre szélesebb körben vált lehetővé az önkormányzati közbiztonsági és rendészeti jellegű feladatellátás.

Ezen tevékenységek általános kereteinek meghatározását szolgálja az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvényben (a továbbiakban: Kerettv.) és az ágazati jogállásukat szabályozó törvényekben meghatározott intézkedési lehetőséget kapnak. Az állami vagy az államhoz kötődőnek minősített rendészeti személyeket¹³⁷ általánosan igazoltatási joggal – amelynek megtagadása szabálysértést von maga után –, továbbá a ruházat, csomag és jármű átvizsgálása, valamint jármű feltartóztatása jogával is felruházta. Az erdészeti hatóság rendészeti feladatokat ellátó tagja, a halászati őr, a közterület-felügyelő, az önkormányzati természetvédelmi őr és a mezőőr a tetten ért személy szabadságát azzal is korlátozhatja, hogy a helyi rendőri szervhez, vagy a rendőrséghez előállíthatja. Mindezekén túl ezek a szereplők vegyi eszközöt (közismerten „gázsprayt”), rendőrbotot és szolgálati kutyát, valamint az előállításra feljogosított, közszolgálati vagy közalkalmazotti jogviszonyban – azaz állami alkalmazásban álló – rendészeti feladatot ellátó személyek pedig bilincset is tarthatnak maguknál. A mezőgazdasági rendészeti feladatot ellátó személyzet pedig az állatállománnyal kapcsolatos feladatai ellátására löfegyvert is tart, igaz, annak használata a Kerettv. alapján csak az állatállományra terjed ki, emberi elleni löfegyver-használati joggal nem rendelkeznek (*Nagy – Hoffman, 2016*).

Empirikus kutatás a fakultatív feladatellátással kapcsolatban

A Nemzeti Közzolgálati Egyetem égisze alatt folyó, a Közigazgatás- és Közzszolgáltatásfejlesztési Operatív Program (KÖFOP) társfinanszírozásával kapcsolatos kutatásokba az Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Közigazgatási Jogi Tanszéke is bekapcsolódott.¹³⁸ Az ELTE ÁJK Közigazgatási Jogi Tanszéke – a tanszék mellett működő tudományos diákkör erőforrásainak a bevonásával – az önkormányzati fakultatív feladatok elemzését és vizsgálatát tűzte ki célul. Ez a kutatás alapvetően jogtudományi megközelítésű, azonban arra is törekedett, hogy megalapozzon egy széles körű, közigazgatás-tudományi empirikus vizsgálatot. Ezért a jogtudományi, részben közigazga-

¹³⁷ A Kerettv. e körbe sorolja a természetvédelmi őr, az erdészeti hatóság rendészeti feladatokat ellátó tagját, a hegyőr, a hivatásos vadászt, a rendészeti feladatokat ellátó erdészeti és jogosult erdészeti szakszemélyzetet, a halászati őr, a közterület-felügyelő, az önkormányzati természetvédelmi őr és a mezőőrt

¹³⁸ A kutatásba bekapcsolódó munkacsoport vezetője Prof. Dr. Nagy Marianna tanszékvezető egyetemi tanár, a kutatás koordinációjáért és elvégzéséért pedig Dr. Hoffman István habilitált egyetemi docens – jelen tanulmány szerzője – felelős elsősorban.

tás-tudományi, elméleti és összehasonlító alapú megközelítésen túl a kutatásnak része volt egy, az elméleti alapon nyugvó, kisebb körre kiterjedő, hazai és összehasonlító empirikus vizsgálat.

Az empirikus kutatás hipotézisei

Az előző részekben bemutatott jelzett szakirodalom eredményeire figyelemmel előzetes hipotézisünk az volt, hogy a fakultatív feladatok egyrészt a nagyobb gazdasági erejű és méretű településeken jelennek meg, különösen, ha a település sajátosságainak kifejeződése valamilyen speciális cél, például turisztikai desztinációs jelleg miatt kiemelt jelentőségű. Amint arra már korábban utaltunk, a fakultatív feladatellátás egyfajta innovációs szerepet is betölt az önkormányzati rendszerben, így akár olyan folyamatokat is megfigyelhetünk, ahogy a korábban fakultatív önkormányzati feladatokból miként válnak előbb-utóbb kötelező feladatok. Amennyiben a megfogalmazott hipotézist vesszük alapul, akkor kérdés-ként merülhet fel, hogy egyáltalán van-e értelme kutatni a községi fakultatív feladatellátás körét. Ugyanakkor az elmúlt évek változásaira tekintettel született meg ama kiegészítő hipotézis, hogy a kötelező feladatok szűkülése a fakultatív feladatvállalás előtérbe helyeződését hozta el. Ezek a változások jelentős mértékben érintették a községi önkormányzatok feladatellátását, így esetükben is hangsúlyozottan felmerül a fakultatív feladatellátás felértékelődése. Ezen elméleti modell (alap- és kiegészítő hipotézisek) alapján, egy pilot jellegű, félig strukturált interjúkon alapuló kvalitatív empirikus vizsgálatot végeztünk három-három, a fenti keretekhez illeszkedő, azok szempontrendszere alapján tipikusnak mondható magyarországi és szlovéniai önkormányzatnál. A községi fakultatív feladatellátás erősödő megjelenésének vizsgálatára igyekeztünk egy olyan magyarországi települést választani, amelynél a hagyományos megközelítésre építve nem, vagy alig lehetne fakultatív feladatellátás. Így választottunk egy hátrányos helyzetű térségben található, és gazdasági erejét tekintve nem túlzottan számottevő községi önkormányzatot, a Borsod-Abaúj-Zemplén megye Tiszaújvárosi járásában található Kesznyéten Község Önkormányzatát. Az egyéb hipotézisek igazolására vizsgáldtunk a turisztikai jelentőséggel rendelkező, jobb gazdasági helyzetű kisvárosban, a Somogy megye Fonyódi járásában fekvő Balatonlelle Város Önkormányzatánál, míg a jelentős gazdasági erejű, nagyméretű települések fakultatív feladatellátását Budapest Főváros XIV. kerület (Zugló) Önkormányzatánál elemeztük. A vizsgálat egyfajta ellenőrzéseként, az összehasonlító megközelítésre építve hasonló vizsgálatot végeztünk egy Magyarországhoz hasonló, de mégis attól eltérően működő, szomszédos országban. Ezt a vizsgálatot 2018 nyarán Szlovéniában végeztük, ahol a hasonló gazdasági erő, a rendkívül tagolt és jelentős regionális különbségekkel terhelt önkormányzati rendszer jó összehasonlítási alapot jelentett. Szlovéniában a magyarországihoz hasonló méretű

és helyzetű (hátrányos helyzetű kistelepülés, turisztikai jelentőségű kisváros, nagyváros) településeken végeztük el – azonos módszertan mellett – az összehasonlító vizsgálatot.

Az empirikus vizsgálat eredményei

A már vázolt keretek között vizsgáltuk empirikusan egy-egy szlovéniai és magyarországi községi önkormányzat fakultatív feladatellátását. A következőkben ágazati bontásban rögzítjük a tapasztalatokat.

Községi kulturális fakultatív feladatellátás

Elsőként a kulturális területen vizsgáltuk a helyi önkormányzatok fakultatív feladatellátását. A települési önkormányzatok fakultatív feladatellátásának vizsgálata során jól látható, hogy a kisebb költségvetésű települések esetében a kötelező és az önként vállalt, a kulturális szektorba tartozó feladatoknak kisebb a jelentősége, mint a nagyobb bevételi és kiadási forrásokkal rendelkező önkormányzatoknál. Ezt mi sem bizonyítja jobban, hogy míg Kesznyéten település esetében a 2018-as költségvetési tervezetben 9 825 194 Ft¹³⁹ összeget fordítanak az ágazat – jelentős részben kötelező feladatainak – működtetésére, addig Balatonlellén csak a művelődési ház és könyvtár – részben kötelező önkormányzati feladatok ellátását is szolgáló – intézményi működési költségei elérik a 111 927 000 Ft¹⁴⁰ értékösszeget. Kesznyéten község hátrányos pénzügyi helyzetéből adódóan a kulturális és közművelődési feladatok ellátására kifejezetten szűkek az erőforrásai. Az önkormányzat alapvetően két módon vesz részt a község kulturális életében. Egyrészt a már öt éve működő községi könyvtár fenntartásával, másrészt pedig a kisebb rendezvények anyagi támogatásával, amiket – a polgármester elmondása alapján – rendszerint 80 000 forintos nagyságrendben finanszíroznak. Ilyen eseménynek minősül többek között a falunap, amelynek szervezésében a helyi civil szervezetek töltenek be meghatározó szerepet.

A szlovéniai Őrihodos község önkormányzata speciálisabb helyzetben van abban az értelemben, hogy a kulturális-közművelődési szektor helyi fenntartása és működtetése összefonódott a község nemzetiségi jellegének megőrzésével – ami kettős teherként jelentkezik a településvezetés részéről. Esetükben a legelemibb probléma nem is a forráshiányból származó problémák kiküszöbölése, hanem az asszimilálódó, illetve elvándorló hodosi magyar lakosság fogyása. A község kulturális életének központi szerepét a helyi

¹³⁹ Kesznyéten Község Önkormányzat Képviselő-testületének 1/2018. (II.15.) önkormányzati rendelete a 2018. évi költségvetésről

¹⁴⁰ Balatonlelle Város Önkormányzat Képviselő-testületének 6/2018. (II.16.) önkormányzati rendelete a Balatonlelle Város Önkormányzata 2018. évi költségvetéséről

Művelődési és Turisztikai Egyesület tölti be, ami a lakosok által szervezett különböző civil körök – mint például a színjátszó kör, népdalkör, hímző szakkör – tevékenységével látja el hagyományörző és társadalmi kohéziót megerősítő funkcióját. Az önkormányzat az Egyesület számára folyósított pénzbeli támogatások nyújtása mellett, a programok megrendezéséhez szükséges helyiséget térítésmentesen bocsátja rendelkezésünkre.

Sporttal kapcsolatos fakultatív önkormányzati feladatellátás

A Borsod megyei Kesznyéten településen a költségvetés mindösszesen 0,05%-a jut a sporttevékenység támogatására – ez pénzben kifejezve csupán 500 000 forintot tesz ki. Mindezt nem közvetlenül sporttevékenységre, hanem az azt támogató infrastrukturális feladatok ellátásra fordítják, többek között a sportpálya, az öltözők rendben tartására. A településen működő sportegyesület közvetlen finanszírozása forráshiány miatt az önkormányzat részéről nem megoldható, így az önként vállalt feladatról e téren főként anyagi forrás hiánya miatt szűk körben lehet szót ejteni. A településen működő sportegyesületben csak futball-szakosztály működik, a korábbi kézilabda-szakosztály utánpótlás hiány miatt megszűnt.

Ezzel szemben a szlovéniai Örihodos község ennél szélesebb körben képes mind a területén működő sportegyesület, mind pedig a sporttevékenység finanszírozására. A településen működő sportegyesület anyagi támogatása évente 10 ezer euró, amely mellé még több materiális kiegészítés társul. Így az önkormányzat tulajdonában álló öltözőt használatba vehetik az egyesület tagjai, illetve a település a saját kisbuszával bonyolítja a távolabb fekvő településekre való utazást. Emellett szintén az önkormányzat a sportpálya rendben tartója, a fűkaszálást és az egyéb zavartalan működést támogató feladatok ellátója. Emellett Örihodos a 2014-2015. évben nagyobb lélegzetű beruházást valósított meg: 40 ezer eurót költöttek az öltözők felújítására (ez alapvetően önálló vizesblokk kiépítését, és a tetőszerkezet cseréjét jelentette). A sportegyesület támogatása mellett a vizsgált szlovén község még a sportolási tevékenység általános támogatására is áldozni tudott: saját fitnessközpontot alakított ki és szerelt fel, amelynek használata eleinte ingyenes volt, most pedig havi 5 euró.

Összességében elmondható, hogy lehetőségekhez mérten az önkormányzatok Kesznyéten és Örihodoson is egyaránt igyekeznek aktív szerepet vállalni a helyi sport zavartalan működésében. Ugyanakkor a települések közös problémája a községben a fiatalok elvándorlása, mivel ezzel csökken a sportolni vágyók száma. Ennek következményeképpen mindkét településen meg is szűntek a sportegyesületek kézilabda szakosztályai.

Köznevelési feladatok

A köznevelés mindkét országban erősen centralizált. Csak az óvodák működtetése és fenntartása minősül kötelező önkormányzati feladatnak. Szlovéniában – a 2012. és a 2016-2017. tanévek közötti magyar szabályozáshoz hasonlóan – kötelező önkormányzati feladat az infrastruktúra biztosítása az alapfokú és részben a középfokú oktatáshoz (elsősorban a városi önkormányzatoknál). Így a közoktatás területén a szlovén településeknek szűk körű kötelező feladatai vannak, a fakultatív feladatellátás jelentősége felértékelődött ebben az ágazatban, amely szükségszerűen kiegészítő jellegű. Örihodoson a nevelési-oktatási szektor speciális helyzetben van a település magyar-szlovén kétnyelvűsége miatt. Az alsó tagozat három osztállyal működik, egy 12 km-re lévő iskolába járnak a diákok, a nemzetiségi oktatást szintén abban az intézményben szervezik meg. A településen van óvoda; a vizsgálat időpontjában 11 gyermekkel működött. Az óvodát az önkormányzat évente mintegy 70 000 euróval támogatja. Tanár-támogató program keretében egy szolgálati lakás épült. A beruházás a régi postaépület átépítésével zajlik. Eddig az önkormányzat költségterítést nyújtott a pedagógusoknak a lakóhelyük és az iskola közötti ingázás támogatására. A településen nincsenek határon túli (azaz Magyarországon, magyar nyelvű képzésben részt vevő) magyar diákok támogatására létrehozott ösztöndíjak, mert az ilyen jellegű támogatásokat a törvényi rendelkezések alapján a kisebbségi önkormányzat nyújtja. A határon átnyúlva a településről járnak át Magyarországra diákok – főleg gimnazisták, de nem csak Magyarországra, hanem más szlovén településekre is. A mozgás nem csak egyirányú, vannak, akik Magyarországról járnak át az örihodosi óvodába vagy általános iskolába. Ahogy a középfokú oktatásban, felsőbb szinten sincs külön helyi ösztöndíjprogram, viszont a felsőoktatásban részt vevők számára a végzést követően az önkormányzat 300-400 eurót juttat. A támogatás mértéke a diploma jellegétől függ.

A magyarországi Kesznyéten község az oktatási szektorban önkéntes feladatokat csak korlátozottan lát el. Ez a község is küzd pedagógushiánnyal, ebből a szempontból erős a verseny a 6 kilométerre lévő járasszékhely Tiszaújvárossal. Ezt a problémát 2017-ben a község azzal próbálta orvosolni, hogy nemcsak az önkormányzati dolgozóknak osztottak év végi jutalmat, hanem a helyben dolgozó pedagógusoknak is.

Egészségügyi feladatellátás

Az egészségügy területén szintén hasonlóak a szlovén és magyar önkormányzatok kötelező feladatai: elsősorban az alapellátás működtetéséért felelősek, azonban érdekes, hogy a szlovén rendszerben az ügyeleti szolgáltatások nyújtásában az állam erőteljesebben részt vesz. Erre figyelemmel vizsgáltuk a kötelező feladatok körét. Rögtön kitűnt, hogy sem Kesznyéten, sem Örihodos nem vállalt a törvényi szabályozásban lefektetettnél túl egyéb

fakultatív feladatot. Kesznyéten kötelező orvosi ügyelet ellátását a környező településekkel együtt, társulással oldja meg. Őrihodos településen közvetlenül nincs orvosi ellátás, azt a 10 km-re fekvő szomszédos településen tudják igénybe venni a helyi lakosok. A csekély számú önként vállalt feladat egyik oka, hogy pénzügyi forrás hiányában nem képesek a szükséges felszerelés, az ellátás színvonalának megfelelő biztosítására.

Szociális igazgatás

Fontos különbség, hogy a magyarországi települési önkormányzatoknak a szociális alapszolgáltatások körében a kötelező feladat- és hatáskörök szélesebbek. A szlovén modellben az önkormányzatok intézményes feladatellátása szűkebb. A magyarországi Kesznyéten községben – a rendelkezésre álló szűk erőforrásokra figyelemmel – csak szűkebb a szociális jellegű fakultatív feladatellátás köre, a pénzbeli támogatásoknál csak az újszülötteknek nyújtott támogatás jelenik meg elsősorban önként vállalt feladatként. Másrészt a több kötelező feladat ellátása miatt a forrásokat a szociális ágazatban elsősorban a kötelező feladatokra fordítják.

A szlovéniai Őrihodos községben 2010 óta működik az Idősebb Polgárok Otthona, ami egy 500 m² alapterületű, háromszintes intézmény. Az otthont egy külsős cég üzemelteti, az önkormányzat támogatást ad azoknak az idős polgároknak, akik maguktól nem lennének képesek fizetni a bentlakás költségeit. A település az újszülött polgárokat is támogatja egyszeri pénzügyi támogatás formájában, ami a család gyermekeinek számától függően növekszik. Ez a támogatás nem rászorultsági alapon jár, így nem vizsgálják a család jövedelmi viszonyait. Figyelemmel a kistépülési helyzetre és az azokkal járó kihívásokra, az őrihodosi önkormányzat egy innovatív megoldással próbálja ösztönözni a településre a letelepedést. Az önkormányzat igyekszik támogatni az új családok beköltözését: a településre építési támogatást nyújt. Feltétele, hogy az építendő ház alapterülete a 80 m²-t elérje és az igénylőnek öt éven keresztül a községben kell, hogy legyen bejelentett lakása. Amennyiben ez a feltétel nem teljesül, a támogatást kamatostul vissza kell fizetni. A támogatás összege 4000 euró.

A szociális feladatellátás terén igazolódott a kutatás alapvető hipotézise: a szélesebb feladatellátás elsősorban a nagyvárosi önkormányzatoknál jelenik meg, amelyek jelentősebb forrásokkal rendelkeznek a kötelező feladatokon túli jóléti szolgáltatásokra és ellátásokra. A kistépüléseken a szűkebb erőforrások miatt elsősorban a kevesebb forrást igénylő megoldásokat preferálják, azonban valamennyi település – így a nagyobb települések mellett a kisebbek is – különös figyelmet fordítanak a települési népesség megőrzésére és bővítésére szolgáló támogatásokra. E körben kisebb településeken innovatív elemek is megjelentek. A vizsgált kisvárosokban a szociális feladatellátásban a fakultatív feladatok

köre szűkebb, amelyet a jobb gazdasági és társadalmi helyzet mellett az is indokol, hogy az intézményes ellátásokra a kisebb népesség miatt szűkebb az igény.

Rendészeti feladatok ellátása

Örihodos halmozottan hátrányos helyzetű kistelepülés. Lakosainak száma mintegy 350 fő, ahol a helyi közösség kis méretére és annak szűk körére figyelemmel, a helyi rendészeti feladatok ellátására nem merült fel igény és ilyen feladatot az önkormányzat nem is lát el. Korábban működött a településen a magyarországi mezőéri feladatokat ellátó tevékenységhez hasonló szervezet, de mára már az sincs. Hasonló a helyzet Kesznyétenben, ahol szintén nem működik jelenleg semmilyen helyi rendészeti szerv.

Összegzés

A fakultatív feladatellátás napjaink önkormányzati működésének egyik legizgalmasabb, és egyben legkevésbé kutatott, vizsgált területe. Habár az MÖtv. továbbra is biztosítja a lehetőséget a helyi önkormányzatoknak, hogy fakultatív feladatokat láthassanak el, jelentősen változott a közfeladat-ellátás magyarországi jogszabályi és közpolitikai környezete – ez kétségtelenül hatással van a települések fakultatív feladatellátására. Az államigazgatási feladatellátás kiterjesztése (közoktatás, szociális és gyermekvédelmi hatósági feladatok stb.) a kötelező önkormányzati feladatokat szűkítette. Ez elvileg lehetőséget adna akár egy szélesebb fakultatív feladatellátás irányába. Az MÖtv. bizonyos részletszabályozásai (pl. a fakultatív feladatellátás nem mehet a kötelező feladatok rovására; önként vállalt feladat csak a helyi közügyekre értelmezhető) viszont inkább szűkítő, szigorító jelleggel hat a fakultatív feladatvállalások irányába. Amennyiben az MÖtv. változtatásaira tekintünk, kiemelhetjük, hogy a kötelező feladatellátás 2012 előtti időszakhoz képest erőteljesebb védelemben részesül, ez elvileg a községi fakultatív feladatellátás szűkülésével járhatott volna. Azonban bizonyos mozgások nyomán mégsem került erre sor. Egyrészt a kötelező feladatok köre a 2012 utáni ágazati átalakulások nyomán jelentősen szűkült. Jóllehet a feladatfinanszírozás bevezetésével nem bővült jelentősen a fakultatív feladatokra fordítható források köre, sőt a helyi adók kötelező feladatellátásba való erőteljesebb bevonásával még bizonyos körben a mozgástér is szűkült, azonban az önkormányzatoknak jelentős személyi erőforrásai szabadultak fel a kötelező feladatok szűkülésével. Így a helyi önkormányzatok egyre nagyobb érdeklődéssel fordulnak a fakultatív feladatok felé, különösen azokon a területeken, ahol a közösség szervezésével, a személyes munkával jelentősebb eredmények érhetőek el, és erősíthető a helyi közösség erősítése. Az egy-egy magyar és szlovén

kistelepülés fakultatív feladatellátására irányuló empirikus vizsgálat alapvetően igazolta azon kutatási hipotézist, hogy a szűkülő erőforrások erős korlátot jelentenek. Másrészt az a kiegészítő hipotézis is igazolást nyert, hogy a kisebb erőforrást igénylő, a közösségépítést és leginkább a helyi népesség megőrzését szolgáló, kulturális, ifjúsági és sportfeladatok ellátása hangsúlyosabbá vált a fakultatív feladatellátásban. Mindez azt is bizonyítja, hogy a fakultatív feladatellátás nemcsak a kistelepülései, hanem általában véve a magyarországi helyi önkormányzatok innovációs potenciáljának egyik fontos indikátorává is vált a 2010-es években.

Felhasznált irodalom

- Arden A.–Christopher Baker C.–Manning J. (2008): *Local Government Constitutional and Administrative Law*. Thomson Sweet & Maxwell, London.
- Csefkó Ferenc (szerk.) (2000): *Önkormányzati iránytű*. Új Historica Kiadó, Pécs.
- Davis, Timothy: What is Sports Law? In: Robert C. R. Siekmann–Janwillem Soek (eds.) (2014): *Lex Sportiva: What is Sports Law?*, TMC Asser Press, The Hague.
- Fechner F.–Arnhold J.–Brodführer M. (2014): *Sportrecht*. Mohr Siebeck, Tübingen.
- Horváth M. Tamás (szerk.) (2007): *Piacok a főtéren*. KSZK ROP 3.1.1. Programigazgatóság, Budapest.
- Józsa Zoltán (2011): *Változó közigazgatás*. JATEPress, Szeged.
- Kilényi Géza (szerk.) (2008): *A közigazgatási jog nagy kézikönyve*. Complex Kiadó, Budapest.
- Leyland P.–Gordon A. (2016): *Administrative Law. 8th edition*. Oxford University Press, Oxford.
- Loughlin J.–Hendriks F.–Lidström A. (eds): *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford University Press, Oxford, 2011.
- Lovas Kis Antal (2011): *Az Európai Unió csatlakozás gazdálkodásra, társadalmi viszonyokra és életmódra gyakorolt hatásának néprajzi vizsgálata a dél-bihari régióban*. OTKA PD 73403 zárójelentés.
- Marcou Gérard–Imre Verebélyi Imre (eds.) (1993): *New Trends in Local Government*. In: *Western and Eastern Europe*. International Institute of Administrative Sciences, Brussels.
- Nagy Marianna–Hoffman István (szerk.) (2016): *A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló törvény magyarázata*. Harmadik, átdolgozott kiadás. HVG-Orac, Budapest.
- Princzinger Péter (2010): *Sportjog I. A Sport közjoga*. ELTE Eötvös, Budapest.
- Ragadics Tamás–Varga Ivett–Füzesi Zsuzsanna (2007): *Civil együttműködések kistelepülési szinten*. In: *Tér és Társadalom*, XXI. évf. 3. szám.